

SEMINARIO INTERNACIONAL

Renovación y Reestructuración de Destinos Turísticos Consolidados del Litoral



BLOQUE TEMÁTICO 2

Incidencia de las políticas, programas
y estrategias de la Administración
pública en la renovación de los
destinos turísticos.

UNIVERSIDAD DE ALICANTE



Institut Universitari d'Investigacions Turístiques
Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas

Plan Nacional
de I+D+i
2008 - 2011

24-25
Noviembre
2011

COMUNICACIONES

BLOQUE TEMÁTICO 2

Incidencia de las políticas, programas y estrategias de la Administración pública en la renovación de los destinos turísticos.

EL PAPEL DEL TURISMO NÁUTICO EN APULIA (ITALIA) COMO ELEMENTO DE RENOVACIÓN

Lucrezia López

Departamento de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela

TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL E TURÍSTICO EM ESCALA MUNICIPAL: UM NOVO OLHAR PARA GUARATUBA NO LITORAL DO PARANÁ.

Renata Maria Ribeiro, Margarete Araujo Teles y Marcos Aurelio Tarlombani Da Silveira
Universidad Federal de Paraná, Brasil

LA POLÍTICA TURÍSTICA EN CANCÚN COMO DESTINO TURÍSTICO MADURO, ¿RENOVAR O REPLICAR?.

Ana Pricila Sosa Ferreira y Alfonso de Jesús Jiménez Martínez

Departamento de Turismo Sustentable Hotelería y Gastronomía
de la Universidad del Caribe, México

ETAPAS DEL CICLO DE VIDA DEL DESTINO TURÍSTICO COZUMEL (MÉXICO)

Romano Gino Segrado Pavón, Karina Amador Soriano, Juana Jiménez Jiménez y Lucinda Arroyo Arcos.

División de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Quintana Roo, Cozumel

LA MANGA CONSORCIO. INSTRUMENTO DE GOBERNANZA EN UN ESPACIO TURÍSTICO SINGULAR DEL SURESTE DE ESPAÑA.

Cayetano Espejo Marín y Ramón García Marín

Universidad de Murcia

LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS DESTINOS CONSOLIDADOS DEL LITORAL CASTELLONENSE: EL CASO DE BENICÀSSIM (CASTELLÓN, COMUNITAT VALENCIANA).

Diego López Olivares y Juan Bautista Ferreres Bonfill

Universitat Jaume I de Castellón

LA DIVERSIFICACIÓN TURÍSTICA COMO ESTRATEGIA CLAVE PARA LA REACTIVACIÓN DE DESTINOS CONSOLIDADOS DEL LITORAL: LA REINVENCIÓN DE CULLERA (ESPAÑA).

Daniel Díez Santo

Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas, Universidad de Alicante

Enrique Gandia Álvarez

Museo de Historia y Arqueología de Cullera

LOS AGENTES SOCIALES Y LA POLÍTICA URBANÍSTICO-TURÍSTICA: PERCEPCIÓN Y PERFORMATIVIDAD. EL CASO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL TURISMO DE CANARIAS.

Pablo Rodríguez Gonzáles

IESA - CSIC - Córdoba

Manuel Ángel Santana Turégano

Universidad de La Laguna

REACTIVANDO LA "GROWTH MACHINE" DE SOL Y PLAYA: EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE LA PLAYA DE PALMA (MALLORCA).

Ismael Yrigoy, Antoni Artigues y Macià Blazquez

Universitat de les Illes Balears

BLOQUE TEMÁTICO 2

Incidencia de las políticas, programas y estrategias de la Administración pública en la renovación de los destinos turísticos.

LA REGENERACIÓN URBANA EN LA RESTRUCTURACIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS MADUROS: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DEL CONFLICTO. EL CASO DE CALPE.

José Francisco Perles Ribes

Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Calpe
Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante
Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas

GANDIA Y SUS PRÁCTICAS DE RENOVACIÓN TURÍSTICA

Emilio M. Obiol Menero y Adrián Ferrandis Martínez

Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

DESTINOS TURÍSTICOS CONSOLIDADOS ANTE EL CAMBIO DEL MODELO TURÍSTICO: COSTA DEL SOL OCCIDENTAL.

José Antonio Marín Moyano

Técnico en Turismo, Junta de Andalucía

Enrique Navarro Jurado

Dpto. de Geografía, Facultad de Turismo de la Universidad de Málaga

RENOVACIÓN DE DESTINOS LITORALES MADUROS A PARTIR DEL PATRIMONIO CULTURAL: PLAN COSTA BLANCA CULTURA.

Rosario Navalón García y Elisa Rico Cánovas

Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas
Universidad de Alicante

LA POLITICA TURÍSTICA EN CANCÚN COMO DESTINO TURÍSTICO MADURO, ¿RENOVAR O REPLICAR?

Autores:

Ana Pricila Sosa Ferreira.

Alfonso Jiménez Martínez.

Universidad del Caribe

Resumen

Cancún está cumpliendo 41 años de haber iniciado su desarrollo como proyecto gubernamental de destino de sol y playa y, de acuerdo a algunos análisis, se encuentra en una fase de consolidación. Resulta sorprendente en qué medida, esta experiencia y sus resultados se consideran un referente “exitoso” que podrías ser imitado o replicado. Desde los ámbitos de la administración pública, así como de sectores del empresariado y de ciudadanos, organizados o no, tanto al interior de México como en otros países latinoamericanos, han señalado a este destino, como un “modelo” a seguir. Frente a ello, se encuentran diversas críticas y señalamientos sobre la problemática del destino, principalmente a sus impactos.

Ante esto, resulta necesario analizar si Cancún realmente corresponde a un “modelo” turístico, a cuál y qué factores clave se encuentran en su desarrollo y cómo la política pública no solamente impulsó ese desarrollo, sino que lo inició, financió, facilitó, acompañó y promovió. Esto permitirá confrontar los resultados con el contexto actual y por lo tanto con las posibilidades de “replicar” e igualmente establecer el nuevo papel de la gestión pública para su renovación.

De esta forma, el presente trabajo analizará el caso de Cancún indagando sobre los factores clave de su desarrollo; frente al contexto actual, así como algunas de sus implicaciones para ser “modelo” a replicarse o para lograr su renovación. Los resultados mostrarán el papel de las políticas públicas en uno y otro momento, que corresponden a condiciones diferenciadas. Otros estudios se refieren al tema, tomando como base factores de la oferta y demanda, a la que hay que responder o ajustar; mientras que no se brinda un peso significativo a los factores que modelan las políticas públicas en cada momento, como en este caso.

Abstract

Cancun 41 years ago was initiated as a government project as a destination of sun and beach, and according to some analysts, is now in a mature stage. It is surprising that the experience and its results are considered a reference of successes that could be imitated or replicated. From the insights of the public administration, as well as from the entrepreneurs and the common citizen, organized or not, from Mexico or other Latin American countries, have pointed this destination as a model to follow. On the other hand, there are some criticisms and problems pointed out about the impacts on the destination.

In view of this, it is necessary to analyze if Cancun in fact corresponds to a touristic model, if so to what type of model and what key factors play a role in its development, and how the public policy not only participated in its conception but on financing, facilitation, promotion and oversight. This analysis will allow to face results in the current context and therefore with the possibility of replicate and to establish the new role of public sector in its renewal.

In this fashion this work will analyze the Cancun case investigating about the key factors on its development considering the current context, as well the implications of being a “model” to be replicated, or to be renovated. The results will show the role that public policies play in one or another moment that correspond to differentiated conditions. Other studies refer to the problem considering factors of supply and demand, to which it is required to respond or to adjust, while ignore the significant weight of factors that steer the public policies each time, as in this case.

1. INTRODUCCIÓN

Cancún, con 41 años de haber iniciado su desarrollo como proyecto gubernamental de destino de sol y playa y, de acuerdo a algunos análisis constituye un referente a replicar, a pesar de los problemas ambientales, sociales y económicos generados. Resulta sorprendente, en qué medida, esta experiencia y sus resultados se consideran una experiencia “exitosa” que podría ser imitada o replicada. Desde los ámbitos de la administración pública, así como de sectores del empresariado y de ciudadanos, organizados o no, tanto al interior de México como en otros países latinoamericanos, han señalado a este destino, como un “modelo” a seguir.

Ante esto, resulta necesario analizar cuál es el “modelo” al que corresponde Cancún, y qué factores clave se encuentran en su desarrollo y cuál fue la incidencia de la política pública que no solamente impulsó ese desarrollo, sino que lo inició, financió, facilitó, acompañó y

promovió. Esto permitirá confrontar los resultados con el contexto actual y por lo tanto con las posibilidades de “replicarlo”.

De esta forma, el presente trabajo analizará el caso de Cancún indagando sobre los factores clave de su desarrollo, confrontándolos con el contexto actual así como algunas de las implicaciones si se pretende replicar. Los resultados mostrarán el papel de las políticas públicas que corresponden a condiciones diferenciadas. Se trata de un análisis bibliográfico y documental, partiendo de la política turística y la gestión pública del turismo, así como investigación cualitativa con entrevistas a protagonistas de la etapa inicial y la actual de la actividad turística de Cancún.

2. CONTEXTO REGIONAL

Para la revisión de la expansión del turismo que inició con Cancún y que fue evolucionando hacia el resto del Caribe Mexicano bajo un modelo masivo de sol y playa, resulta conveniente una referencia al contexto geohistórico y turístico en el que se desarrolla; con el fin de entenderlo en sus características y consecuencias.

Para Hiernaux (1989), un modelo de desarrollo turístico implica un conjunto de estrategias para el logro de fines determinados, por ciertos actores. Tras la segunda posguerra surgió con gran impulso el modelo “fordista”, que es llamado de esta manera al hacer un símil con el proceso industrial, e implicó también en el turismo una producción masificada, grandes empresas y bajo una racionalidad taylorista de la producción (de servicios), acompañada de la participación del Estado regulador y promotor (Hiernaux, 1999 y 2001 y Jiménez, 1998). Este turismo de masas eclosionó en Europa y Estados Unidos y de ahí se permeó hacia otras regiones, convirtiéndose en predominante a partir de los años cincuenta. Este modelo de turismo masivo, de sol y playa, es al que corresponde la actividad turística en el Gran Caribe, en el que se inserta Cancún. Algunos destinos emergentes en la costa continental caribeña, por ejemplo en Nicaragua, se están desarrollando con el mismo tipo de inversiones, de infraestructura, para un mercado similar; es decir, bajo el mismo modelo.

El contexto regional de los procesos de desarrollo turístico en el Caribe Mexicano está conformado por un panorama de expansión sostenida del turismo en los países del Gran Caribe (OMT, 1998, 2008), con el predominio del modelo de sol y playa en esa misma región (Hiernaux, 1999a y 2001) y la presencia definitoria del modelo de cruceros. En este sentido, la expansión del turismo, la dinámica del flujo internacional de inversiones y la intensa migración interna e internacional derivadas de la actividad, son también impulsadas por tendencias

socioeconómicas y culturales internacionales. De esta forma, el análisis del caso del sur de Quintana Roo no puede considerarse aislado de tal contexto, sino que, contiene elementos y expresiones del mismo. No obstante, la evolución del Caribe Mexicano muestra cómo, dentro de ese contexto, presenta características específicas y condiciones de impulso propio.

El Gran Caribe es un término que expresa la problemática geohistórica del Caribe: las dificultades de su definición que obligan a acompañar de adjetivos al nombre de diversos significados. La discusión sobre la definición del Caribe es un tema presente y relevante en la actualidad y lo ha sido por décadas (Gaztambide, 1997). La perspectiva geohistórica, geopolítica, geoestratégica o geocultural define de manera diferenciada a esta región, delimitándola también de forma distinta. El carácter estratégico de esta área, a lo largo de la historia mundial y especialmente en el período colonial, representó la fragmentación, división y subregionalización del Caribe. Las metrópolis que durante la colonia dividieron al Caribe, siguieron propiciando esta división a través de sus políticas comerciales y culturales prácticamente hasta la actualidad. “El Caribe”, para efectos económicos y sobre todo culturales, ha sido y es identificado como el Caribe inglés, el francés, el holandés, el estadounidense o el español, como lo muestran su historia y el esquema de organización internacional de la región (Pierre-Charles, 1998). El Gran Caribe, término impulsado por la AEC¹, aunque de un uso más extendido, se define como la región del Mar Caribe y todos los países, territorios o colonias bañadas por este mar.

Para el tema de este trabajo, lo anterior es relevante porque el Caribe ciertamente es uno y muchos “Caribes” a la vez, sobre todo desde la perspectiva de su definición geocultural que implica a sus raíces culturales comunes, pero también las identidades locales o subregionales y, por otro lado, aquellos vínculos lingüísticos, políticos y comerciales primordialmente, que lo fragmenta y que dificultan la integración. No obstante, esta región cuyo rasgo común inicial fue el sistema de plantaciones y que por siglos continuaron siendo economías monoproductoras exportadoras, comparten desde hace casi tres décadas, la concentración de sus economías en el turismo (finalmente otra forma de monoproducción exportadora). Esta es una característica bastante clara de la región y en ella se inserta “la tercera frontera”, Cancún y el Caribe Mexicano, formando parte de esta región, de su actualidad socioeconómica. Al hablar de turismo en el Caribe, debe referirse no solamente a las islas o a los destinos más emblemáticos,

¹ Recientemente, este es el primer esfuerzo para reunir de manera incluyente a todos los países de la región del Caribe. Esta organización es la que más ha propiciado el uso del término de Gran Caribe y tiene como propósito “fortalecer la cooperación regional y el proceso de integración, para crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas focales son en la actualidad el comercio, el transporte, el turismo sustentable y los desastres naturales” (AEC, 2009); temas que reflejan la realidad y prioridades de la región. No obstante, la AEC debe enfrentar la realidad de cierta fragmentación mencionada, que al mismo tiempo desea superar. Sus miembros están comprometidos con organizaciones subregionales que muchas veces parecen ser más importantes y activas, al menos en cuanto a coordinación económica. Esto aplica también para el tema del turismo, la principal actividad (González, 2007), pero también para los procesos sociales y culturales en los que la diversidad enriquece pero también dificulta la integración regional.

sino al Gran Caribe que apuesta individualmente y como región al turismo como una de sus vías para el crecimiento económico y para el desarrollo, que es frágil o vulnerable tanto en términos ambientales, como en económicos y sociales. Es en esta región en donde el Caribe Mexicano y específicamente Cancún se insertan en lo socio-económico-turístico.

Para las economías de los países del Gran Caribe, el turismo aporta la mayor parte de su PIB y por ello constituye una actividad estratégica y prioritaria; sin embargo, ésta representa apenas un pequeño porcentaje de la actividad mundial. En el año 2006 el Caribe recibió al 2.3% de los turistas a nivel mundial, 2.2% en el año 2007, 2.1% en 2008 y 2.2 en el 2010. No obstante, en el contexto continental el Caribe es importante y se ubica como la región turística mejor identificada, habiendo reportado tanto en 2008 como en 2010 el 13% de las llegadas de turistas del continente americano (OMT, 2011). El Caribe recibió 20.2 millones de turistas en 2010 y más de 22 mil millones de dólares por concepto de turismo (OMT, 2011).

Si se considera solamente la actividad de cruceros, el Caribe es el destino mejor posicionado y representa un importante porcentaje del 41% de arribos del total mundial, lo que expresa su importancia en el mercado internacional y puede dar una idea del gran impacto que representa para los destinos de cruceros del mundo que reciben a estos visitantes².

3. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un contenido importante del contexto del nacimiento y desarrollo de Cancún es la política económica y turística, referida a la dirección, organización y planeación desde la administración pública en sus diferentes niveles de gobierno; lo que a su vez deriva de un punto de partida, un supuesto o base ideológica (Hiernaux, 1989). O bien la política turística se entiende como las decisiones articuladas que parten del concepto de turismo y de administración pública de un gobierno legítimo para ordenar, promover, planificar o regular la actividad turística en el territorio de su competencia (López, 1999). Bajo otra perspectiva (Peña, 2006), las políticas públicas (en general y específicamente las de turismo), están dirigidas a reducir las disparidades intra e interregionales generadas por el mercado. Para López (1999) y para Fayos-Solá (2010) la política turística ha sufrido cambios derivados del contexto político, principalmente por cómo se entiende el papel del gobierno y el Estado y por el entorno generado por la globalización. Por ello la política turística en una fase inicial busca incidir en la demanda a través de la promoción y la creación de infraestructura; posteriormente en una segunda etapa se dirige a conciliar los

² De acuerdo a la definición de la OMT (1998), el turista es quien se desplaza desde su lugar de origen por motivos de descanso, salud, recreación o negocios y tiene al menos una pernocta y un máximo de un año fuera de su lugar de origen, durante el viaje. En este sentido, es visitante y no turista quienes viaja en cruceros y permanecen algunas horas del día en los sitios de arribo.

intereses de los diversos actores y a proteger los derechos del consumidor turista. En la tercera etapa (en un ambiente de globalización) el objetivo primordial es incidir en la competitividad (con implicaciones ambientales y sociales además de las económicas). Esta perspectiva guarda puntos de coincidencia con lo que Jiménez (1992 y 1998) y Jiménez y Sosa (2006) proponen para el caso de la política turística de México, que se comenta a continuación.

Respecto de las políticas de desarrollo regional, Ferreira (2005) comenta que en México, hasta la década de los cincuenta, se ejecutaron políticas dirigidas a atender las condiciones específicas de las regiones. Durante los años sesenta, bajo la influencia del pensamiento de la teoría del desarrollo que considera los desequilibrios regionales como consustanciales al proceso de desarrollo, se establece una política nacional de desarrollo con uno de sus objetivos dirigido a mejorar la distribución del crecimiento económico en el territorio. El gobierno de Echeverría, con la asesoría del PNUD, formuló una política regional de desarrollo con lineamientos de coordinación sectorial territorial. Esta lógica fue desmantelada por López Portillo (1976-82), quien centralizó la coordinación regional en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP, mientras que la Presidencia de De la Madrid (1982-88) persiguió y después abandonó el objetivo de desconcentración y coordinación. A partir del gobierno salinista (1988-94), ha sido abandonada la idea de una política de desarrollo regional, estableciendo programas puntuales hacia el problema de la pobreza, aislado de la idea de territorio. Los impactos de la globalización económica no han conducido a generar una respuesta integral, territorial en el tema. El desarrollo inicial del proyecto de Cancún correspondió al gobierno de Echeverría (diseñado en los gobiernos previos), que a diferencia de la política actual y desde 1988, tenía una perspectiva de desarrollo regional.

Respecto al desarrollo de la política turística de México, puede resumirse en los siguientes puntos: El gobierno de Miguel Alemán (1946-52) y su reconocimiento de la importancia del turismo como receptor de divisas (necesarias para el proceso de industrialización), constituye un antecedente importante. La creación de la primera Ley de Turismo en 1961 y el Primer Plan Nacional de Turismo en 1962, corresponden al gobierno de Adolfo López Mateos, quien también incorporó en el discurso la función que debe tener el turismo para colaborar en la comunicación humana. La década de los setenta quizá podría considerarse una fase crucial, en la que el Estado se asumió como planificador, promotor y desarrollador del turismo, bajo el supuesto de que, además de su función de generador de divisas, debía ser detonador del desarrollo regional. Bajo esta lógica se dio la política del gobierno federal para el desarrollo de los primeros Centros Integralmente Planeados (CIP) en los setenta. Se trataba entonces de un Estado interventor, planificador, inversionista, que correspondía al discurso de promotor del desarrollo, de la *economía mixta* dentro del debate de la CEPAL y a la primera etapa de las

políticas turísticas que define Fayos-Solá (2010). Para los CIP, la intervención del gobierno federal abarcó desde la gestión de los créditos internacionales, la creación de planes quinquenales de turismo, el diseño de circuitos, hasta la inversión directa para suplir a la inversión privada en las áreas y etapas en las que aún no respondía a los incentivos; también se realizó la promoción, turística; entonces esta fase fue definitoria del desarrollo turístico (Martí, 1985 y Vanegas, 2009). No es posible repetir la experiencia de Cancún, ya que fue el contexto político-ideológico del momento que hizo posible el gran monto y las múltiples vías de la intervención económica (Vanegas, 2009). Debido al nuevo contexto de gobiernos neoliberales, no se repetirá el papel planificador-promotor-inversionista del gobierno federal.

En 1973 se creó la Ley de Inversiones Extranjeras que incluía la figura del fideicomiso y que tenía la finalidad de permitir las inversiones en áreas de restricción para la propiedad de extranjeros (Jiménez, 1992 y 2009); en 1974 se decretó la Ley de Fomento al Turismo que creó FONATUR y en 1975 se creó la Secretaría de Turismo. Este periodo intervencionista también fue la fase en la que se hizo patente la fragilidad del turismo, con las repercusiones derivadas de los conflictos internacionales y especialmente por las repercusiones del boicot judío para que el turismo norteamericano no viajara hacia México (Domínguez, 1977)³. Aunque los efectos de este boicot fueron importantes durante varios años, esto no detuvo ni modificó los proyectos de los CIP, el de Cancún específicamente, que continuó durante el gobierno de López Portillo (1976-82) y los siguientes. No obstante, el contexto mundial y la petrolización de la economía mexicana en el gobierno de López Portillo dejan en un segundo plano al turismo, sin interrumpir el proceso de planeación y la creación de infraestructura (Jiménez, 1992).

Es claro que el período inicial (1968-1976) fue de gran importancia para el proyecto de Cancún y resultó “exitoso” en términos cuantitativos para FONATUR, por los resultados que arrojan en inversión y flujo turístico. En Cancún, la tasa de retorno para las inversiones privadas ha sido de las más rápidas, que de acuerdo a algunos análisis para hotelería es del 54% (Moncada, 2009)⁴.

Por otro lado, también ha sido posible establecer en este esquema cómo se agudizan los desequilibrios regionales, cómo los empleos generados son temporales y, en su mayoría, de baja calificación (Brenner, 2007).

³ El 10 de noviembre de 1975, durante la XXX sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue aprobada una resolución que declaraba al sionismo como una forma de racismo. 72 países votaron a favor de la resolución, entre ellos México (35 en contra y 32 abstenciones). El voto de México respondió a su compromiso con los países árabes por las actividades realizadas en el Grupo de los 77, principalmente, y en los que éstos apoyaron a México. Como resultado, la comunidad judía en Estados Unidos llamó a no viajar a México; las agencias de viaje y cadenas lo apoyaron y esto tuvo un impacto en las reservaciones y el número de turistas, de entre 30% y 40% ese invierno. El gobierno mexicano y el sector turismo realizaron una labor diplomática y se logró que se retirara la invitación a no viajar a nuestro país, pero los efectos duraron más allá de la temporada invernal (Domínguez, 1977).

⁴ Moncada (2009b) ha realizado un análisis con información de fuentes directas, encontrando que en 2009, la tasa de retorno en hotelería en Cancún fue del 53%, que resulta alta en comparación con lo normal en la actividad de alrededor de 40%, de por sí alta. Esta tasa fue muy superior en las primeras dos décadas de Cancún (Declaraciones de Moncada, en entrevista el 12 de diciembre de 2009, bajo el tema de resultados económicos del proyecto Cancún).

A partir del gobierno de De la Madrid (1982-88), continuando con los gobiernos de Salinas (1988-94), de Zedillo (1994-2000) y con mayor énfasis en los siguientes gobiernos, cambia la perspectiva de la administración pública hacia el turismo. En un ambiente de crisis mundial, nacional y regional; económica, política y social; ambiental y cuestionamientos al modelo de desarrollo; de competencia internacional creciente en el turismo y en medio de un debate conservador, neoliberal y por la desregulación en México, se encontró una redefinición de la política turística. Esta se limitó a partir de entonces en la promoción y los estímulos a la inversión, al mismo tiempo que se aplicó en el adelgazamiento presupuestario y la venta de activos, la desregulación y la descentralización de la SECTUR. Se promulgó una Ley de Turismo en 1984 y otra en 1992, que siguió la lógica desregulatoria (SECTUR-REDES, 2000). También se realizó la conversión de SWAPS en turismo⁵, y no habría nunca más inversión directa gubernamental. Se inició el enfoque sectorial en la planeación e, intentando responder al contexto, se incorporó el tema ambiental en los instrumentos de planeación.

Los gobiernos federales panistas (2000-) continúan en esta línea, marcando énfasis en el turismo como prioridad nacional y en la coordinación intersectorial, que son temas también de la nueva Ley de Turismo publicada el 17 de junio de 2009. Para Brenner (2007), los instrumentos y estrategias de política turística no han sido modificados en lo sustancial las últimas tres décadas, y sus principales objetivos han sido la generación de divisas y creación de empleo, de acuerdo a los Planes Nacionales de Desarrollo Turístico y a los informes de la SECTUR (Brenner, 2007).

La administración calderonista, al menos en lo que se lee en el programa y en la actual Ley de Turismo, define una política de relativa mayor intervención del Estado en lo referido principalmente a la organización y en la regulación de la actividad⁶. Uno de los objetivos del actual programa sectorial de turismo (además de la concurrencia de las políticas públicas – coordinación sectorial y de niveles de gobierno- y concurrencia legal y normativa –certeza jurídica y gestión del marco legal relacionado-) es, en la letra, el desarrollo regional; aunque su perspectiva y estrategias abandonan esa dirección.

La nueva Ley de Turismo (publicada en junio de 2009) cierra el marco de este “nuevo” enfoque político del turismo. Esta ley ha provocado controversia, primero por convertirse en Ley General, con un nivel superior frente a las otras leyes federales; y por el cambio que introduce relativo a: A) devolver facultades regulatorias al gobierno federal, por ejemplo en la

⁵ A través de los Swaps, fue posible adquirir deuda externa mexicana en el extranjero (con una cotización baja) y que podía ser intercambiada con descuento en México, aplicada a inversiones. Los “swaps” canalizaron inversión privada adicional, especialmente a hoteles en lugares de playa, en condiciones favorables de mercado, sobre todo en Cancún e Ixtapa. Estas operaciones se suspendieron por los efectos no deseados en inflación. (SECTUR-REDES, 2000).

⁶ Esta nueva Ley y nuevo programa, sin embargo, tienen una aplicación solamente parcial debido a que no se ha promulgado el Reglamento correspondiente. Ni la actual legislatura ni la que la precedió marcan en su agenda este tema como prioridad y por tanto, a las alturas de agosto de 2011 no se cuenta con una fecha para la publicación del Reglamento.

clasificación y registro de empresas turísticas y B) fortalecer las competencias federales frente a las de los estados y municipios (Varillas, 2009). No obstante, ante la ausencia de un Reglamento (cuya elaboración no se ha iniciado siquiera –en septiembre de 2011- la Ley no cuenta con elementos para su aplicación.

Lo mencionado anteriormente, resulta importante para el tema de este trabajo porque, aparentemente, la nueva ley intenta precisamente incidir en el problema de los destinos desbordados, que rebasan los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos territoriales; y por ello es un punto controvertido, ya que afecta la discrecionalidad de las autoridades locales para autorizar esos incumplimientos⁷. El caso de Cancún y el Caribe Mexicano, es ilustrativo de esta discrecionalidad que ha llevado al incremento de las densidades y al incumplimiento de ordenamientos territoriales en el litoral, para “facilitar” las inversiones.

En resumen, la política turística del gobierno federal evolucionó en la lógica del desarrollo económico nacional y del estado promotor, hacia el estado mínimo y actualmente el que intenta recuperar un orden. En el caso de Cancún este proceso se vive con gran claridad.

A nivel estatal, debe mencionarse que la política turística cobra importancia de manera paralela al proceso de descentralización que se da desde la política federal en los últimos gobiernos. Las delegaciones de la SECTUR fueron eliminadas durante el gobierno de Salinas y con ello se crearon las secretarías estatales de turismo para organizar la actividad, además de las oficinas de promoción turística. Existió hasta 2010 el Plan Gran Visión y el Plan Estatal de Desarrollo, como instrumentos de planeación de la política turística en el nivel del estado de Quintana Roo. El primero fue elaborado entre el año 2000 y 2002. Se trata de un plan de largo plazo, realizado con la participación de empresas y organismos del estado (lo que le representa el reconocimiento que realmente tiene) y financiado por el gobierno estatal a través de un fideicomiso creado con ese fin, el FEQROO⁸. Su perspectiva es interesante, resumida en la Visión de Quintana Roo en el Plan Gran Visión 2000-2020: “Ser un estado que se desarrolle en forma armónica y sustentable, teniendo como eje una actividad turística diversificada, altamente diferenciada y vinculada con las demás actividades productivas en un marco que promueva la competitividad, donde el factor humano posea una identidad propia y sea la base y el fin último de su intención”. Si bien, no es posible afirmar que este plan haya sido el eje de la administración pública estatal, sí es posible señalar que ha constituido un referente dentro del gobierno y desde fuera, incluso para señalar o criticar a la misma administración pública estatal. Como puede verse en el párrafo citado, es clara y explícita la centralidad del turismo como eje

⁷ El gobierno del Distrito Federal solicitó un amparo contra estas disposiciones de la nueva Ley de Turismo y en otros estados, como Quintana Roo, se desarrolla un debate con relación a la invasión de las competencias estatales y municipales.

⁸ Para una revisión crítica al Plan Gran Visión, puede verse el artículo de Boggio (2008).

del conjunto de la economía, no como realidad reflejada en la concentración económica en esa actividad y que debe ser manejada, sino como realidad proyectada, planeada.

Cabe señalar, que estos instrumentos de planeación del estado no se refieren a la problemática urbana ni al déficit de servicios y atención a la población local; estos temas son considerados en otros apartados. Resulta importante que el discurso político en el Estado, desde el poder ejecutivo así como desde el legislativo, insiste en ver al turismo como la promesa del desarrollo y en señalar que será llevado hacia el Sur, “para incorporar a éste a los beneficios económicos y sociales del norte del estado”, es decir de Cancún [...] por ello resulta fundamental convertir al estado en un megadestino turístico, uniendo al Sur con el Norte [...]”, señaló el diputado federal, Carlos Joaquín González (*El Periódico*, 2010). Se plantea entonces, el turismo como alternativa y se pretende replicar el modelo de Cancún.

4. CANCÚN, DE PROYECTO A DESTINO Y MODELO A SEGUIR

En el marco del Caribe y tras estudiar éste y el contexto mundial del turismo, así como las posibilidades en todo el territorio nacional, el gobierno mexicano eligió a Cancún hace más de cuatro décadas para desarrollar un destino turístico bajo el esquema de Centro Integralmente Planeado (CIP)⁹. El Banco de México fue el que realizó todos los estudios previos, eligió el sitio y delineó el proyecto; creó el Fondo Nacional de Infraestructura Turística (INFRATUR) en 1969, para el financiamiento y desarrollo de este y otros proyectos (Ixtapa y posteriormente Los Cabos). En 1970 se instaló el primer campamento de construcción y en 1971 obtuvo un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. A pesar de las dudas sobre el proyecto este continuó con el gobierno de Luis Echeverría. En 1974 INFRATUR, el organismo encargado de desarrollar la infraestructura y la planificación urbana y de servicios se convertiría en FONATUR. Cabe señalar el amplio papel desarrollado por este organismo que incluso vendió tanto a inversionistas como al público las nuevas áreas urbanas y turísticas.

El origen del proyecto Cancún se ubicó también dentro del modelo mexicano de desarrollo turístico que, buscando un impacto regional en zonas deprimidas a través de los “polos de desarrollo”, en la década de los setenta llevó al diseño de los primeros destinos planificados

⁹ Como antecedentes al turismo en el Caribe Mexicano, encontramos que en 1920 existían algunos hoteles en Payo Obispo (hoy Chetumal) que recibían a funcionarios y comerciantes. Los primeros hoteles de Cozumel iniciaron hacia 1928, lo que se considera el inicio de la hotelería en Quintana Roo (Careaga, 1990) y el principal antecedente de Cancún, que se daba a pesar del aislamiento del territorio con limitadas vías de comunicación. En 1938 se construyó un hotel en Tulum (César, 2006); en los años sesenta Akumal ya era un lugar exclusivo y aislado que recibía turistas.

En el período de 1965 a 1970, Quintana Roo contaba con 88 mil habitantes y tenía una tasa de crecimiento del 6.4%, que superaba a la media nacional de 3.2%, debido a los programas de colonización. En esta época ya se consideraba al turismo como impulsor del desarrollo de Quintana Roo (Careaga, 1990). En 1972 los planes del Banco de México para desarrollar Cancún estaban en marcha, gestionando el concurso del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Jiménez, 1992).

llamados CIP. Se buscaba impulsar la economía de la península de Yucatán; sin embargo, su función última era la captación de divisas para impulsar con ellas el proceso de industrialización. (Jiménez, 1998:; Hiernaux, 1999; Torres, 2002). En 1972 los planes del Banco de México para desarrollar Cancún estaban en marcha, gestionando el concurso del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Jiménez, 1992). Contrario a lo que sucedería en los ochenta con la concentración económica de todo el estado en el turismo, en ese momento se buscaba una diversificación apoyando también a la agricultura, la actividad forestal, la ganadería, la producción de miel y la pesca.

En los años setenta, Cancún se convirtió en el nuevo polo de atracción migratoria y con ello llevó al territorio de Quintana Roo a convertirse en Estado de la República en octubre de 1974. De sus tres distritos originales (Norte, Centro y Sur)¹⁰ ese mismo año se integraron siete municipios, incluido el de Benito Juárez (al que pertenece Cancún). En 1993 se creó el municipio de Solidaridad con una porción del territorio continental de Cozumel. Finalmente, en 2008 se creó el municipio de Tulum; con el que actualmente suman nueve los municipios de Quintana Roo.

Dentro del modelo de sol y playa en el que se gesta, Cancún es un proyecto gubernamental que es planeado y desarrollado plenamente a partir de la administración pública que realiza incluso inversiones gubernamentales directas en servicios turísticos, como la hotelería y no se limita a la creación de la infraestructura urbana y de comunicaciones, créditos y subsidios¹¹. Esta política y las cuantiosas inversiones fueron necesarias mientras el capital privado nacional o internacional se convencía del proyecto y se activaba. Durante la siguiente década, en los ochenta, el panorama sería diferente; las inversiones nacionales e internacionales crecían a un ritmo acelerado, al mismo tiempo que la visión neoliberal de México y de su entorno internacional dominante llevó al gobierno mexicano hacia la privatización y la desregulación. Fue en esta fase cuando se disparó en Cancún el crecimiento de la inversión, de la oferta hotelera, de servicios y la inmigración, con los consecuentes desequilibrios urbanos y ambientales (Fernández de Lara, 2009). Esto sucedió en un ambiente de crisis económica y social en México, convirtiéndolo precisamente en isla de posibilidades de empleo, de inversión segura y rentable, así como de generación de divisas y recursos.

¹⁰ Los tres distritos fueron: **Norte**: Isla Mujeres, Cozumel y Holbox; **Centro**: Santa Cruz Bravo; y **Sur**: Payo Obispo, Bacalar, Xcalac e Icaiché). Las confusiones de la delimitación, omisión del punto Put y sus líneas, dieron origen a las disputas con los vecinos por los límites territoriales.

¹¹ Los hoteles Presidente y Villas del Presidente son ejemplos de hoteles de capital gubernamental que se mantuvieron con ese carácter hasta la década de los noventa en Cancún, cuando fueron vendidos, al igual que la mayor parte de los activos de FONATUR. El Lic. Jesús Silva Herzog, Secretario de Hacienda en 1982-88 y de Turismo en 1989-94 en el gobierno de México, declaró durante una conferencia en la Universidad del Caribe, el 23 de agosto del 2011: en el gobierno administrábamos todo tipo de empresas y propiedades, incluyendo desde luego muchas turísticas...”

El paso del huracán Gilberto en 1988 detuvo momentáneamente el crecimiento, sin embargo, éste se retomó posteriormente de manera acelerada. Para el destino, la década de los años ochenta también representó una mayor masificación y densificación. A través de la lógica del proyecto y de la forma de comercialización del territorio, el modelo magnificó el esquema para el uso del espacio en el litoral, entregando el control de la playa y de su acceso al hotel, permitiendo en esta etapa la apropiación privada de la línea de playa por enclaves de lujo (Hiernaux, 2001). Este modelo se encuentra en la mayoría de los destinos del Gran Caribe¹². El turismo en el modelo masivo de sol y playa implica el uso del espacio por el turismo, más allá del espacio producido (incluyendo los espacios de recreación, públicos, de transporte y comunicación) (Santos, 2002).

En este sentido, el proceso de expansión turística en el Caribe Mexicano que inicia con Cancún, dentro de este modelo masivo, corre paralelo con el resto del Gran Caribe, con algunas diferencias de tiempo¹³. Durante los noventa, con la incorporación de Cuba a este cuadro y ante su crisis económica, se confirma esta concentración del Caribe en la actividad, el modelo masivo y la competencia entre destinos (OMT, 1998). Algunos autores lo señalan como la “balearización” de Centroamérica y el Caribe, aludiendo al modelo de turismo masivo y a la sobredensificación del litoral, especialmente a la inversión de las cadenas españolas que habían sido parte importante de ese mismo esquema masivo en España, principalmente en las Islas Baleares (Buades, 2006 y 2011; Blázquez, 2011). Son esas empresas las que trasladan a esta región sus inversiones, sin modificar las características que llevaron a la declinación de la actividad en su país de origen (Buades, 2006). La década actual es testigo de un crecimiento constante del turismo en la región del Gran Caribe (con los paréntesis de las crisis).

A partir de la década de los ochenta y hasta la actualidad, se han presentado cuestionamientos sobre los impactos sociales y ambientales de la actividad turística en Cancún y en general en la región (Jiménez, 1998; Torres, 2005; Campos, 2004; Brenner, 2007). También pueden ubicarse distintos intentos de respuesta a las mismas, provenientes de empresas, gobierno e instituciones¹⁴. El modelo implica el uso intensivo de los recursos, la inversión primordialmente

¹² El paisaje de playa diferente a esta forma de apropiación, es el que mantiene la playa con un acceso libre y únicamente al otro lado de la vía (la calle) se concentran las instalaciones comerciales y de hospedaje. Ejemplos nacionales son playa Caleta en Acapulco o el centro de Puerto Vallarta; y quizá las más representativas de este tipo de paisaje son Benidorm en España o Ipanema en Río de Janeiro.

¹³ Las características del modelo masivo en general y en esta región en especial, tienen como punto de partida la masificación del turismo en la posguerra (Jiménez, 1998; Ayala, 2004); pero es a partir de la década de los ochenta cuando se observa en el Gran Caribe una mayor concentración en el turismo por parte de las economías de los países de la región, la homogenización de la oferta y del tipo de inversiones, situación que generó competencia entre los destinos, principalmente a partir de la década siguiente. El proyecto Cancún inicia bajo ese modelo en 1974 y es a partir de finales de los ochentas cuando se acelera su crecimiento y se presentan impactos socioambientales importantes.

¹⁴ Desde la perspectiva socioeconómica, el turismo no ha logrado solucionar los históricos rezagos sociales y la desigualdad. Cabe señalar que América Latina y el Gran Caribe es el área de mayor emigración del mundo; en este sentido, el caso de México es bastante conocido y estudiado, pero la mayoría de los países del Caribe también presentan una emigración laboral, un importante porcentaje de su población viviendo en Estados Unidos y un flujo de remesas con un peso significativo para sus economías (OIM, 2008).

de cadenas en grandes construcciones y la apropiación del litoral por parte de las mismas (Jiménez, 2009).

Cancún y el conjunto del Caribe Mexicano tienen una presencia muy significativa en la región del Gran Caribe. Cuentan con la mayor oferta y el mayor arribo de turistas entre los principales destinos del Caribe¹⁵. En los siguientes datos se observa este comportamiento que ubica en primer sitio al Caribe mexicano; también se muestra en 2005, el efecto de la caída por causa del huracán Wilma que azotó Cancún, tomando un año para su recuperación. Sin embargo, lo que se intenta remarcar es que la variación negativa respecto al período 2004-2005 para Cancún (-9%), no logra impactar significativamente la posición que lo mantiene entre los principales destinos del Caribe¹⁶. En 2006 una parte importante de la infraestructura de hospedaje y de comunicación de Cancún permaneció inactiva, en reconstrucción, mientras que la Riviera Maya y los otros destinos en Quintana Roo no se afectaron.

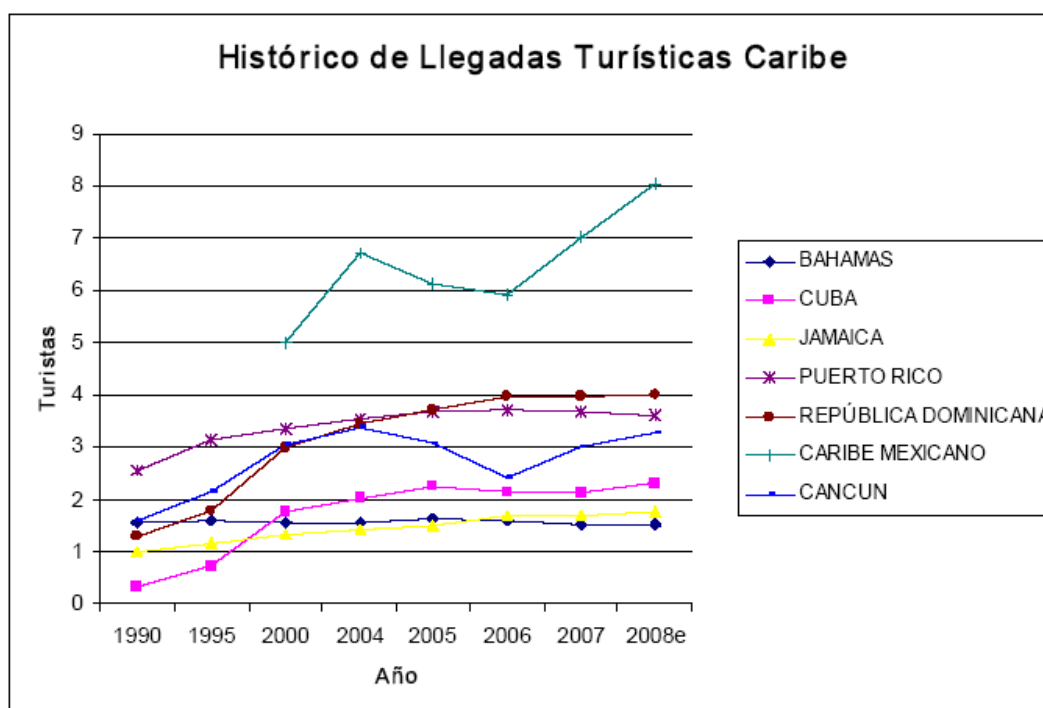
Igualmente, observando la curva del crecimiento de Cancún, y pese al descenso provocado por el huracán Wilma, puede considerarse una tendencia a la estabilidad que podría preceder a la declinación, en la lógica de Butler (1980). El Caribe Mexicano, por el contrario, mantiene claramente una tendencia al crecimiento todavía¹⁷. Este sería entonces un momento propicio para la intervención con objetivos de renovación.

¹⁵ La comparación se realiza para los datos del Caribe Mexicano, debido a que no resulta representativo comparar a México como país, frente al resto del Caribe, ni aún en los casos de las Grandes Antillas, Cuba, República Dominicana, Jamaica o Puerto Rico, con una oferta de hospedaje cercana al conjunto de los destinos de Quintana Roo. El modelo de turismo hace comparables al Caribe Mexicano y otros países del Caribe. Respecto de Cancún, lo más exacto sería compararlos con cada destino de República Dominicana o de Cuba (Por ejemplo Punta Cana o Varadero). No obstante, el cuadro que se presenta permite ubicar a Cancún en el contexto de la oferta del Gran Caribe.

¹⁶ Los países que se enlistan en el cuadro son solamente los que reciben un mayor número de turistas y de ingresos por turismo en el Gran Caribe. Cabe señalar que 2004 fue un año récord para el turismo en todas las regiones del mundo, por lo que ese año se registró un crecimiento superior al esperado, lo que debe considerarse para la comparación con las cifras de los años subsiguientes.

¹⁷ Los datos no fueron actualizados debido a que 2009 fue un año crítico y atípico debido a los efectos de la crisis económica sumada a la crisis sanitaria de la influenza que afectó a todos los destinos mexicanos. 2010 no alcanzó la recuperación esperada. Para observar las tendencias será necesario esperar un periodo mayor de tiempo.

Ilustración 1. Histórico de llegadas turísticas en el Caribe (1990-2008)*



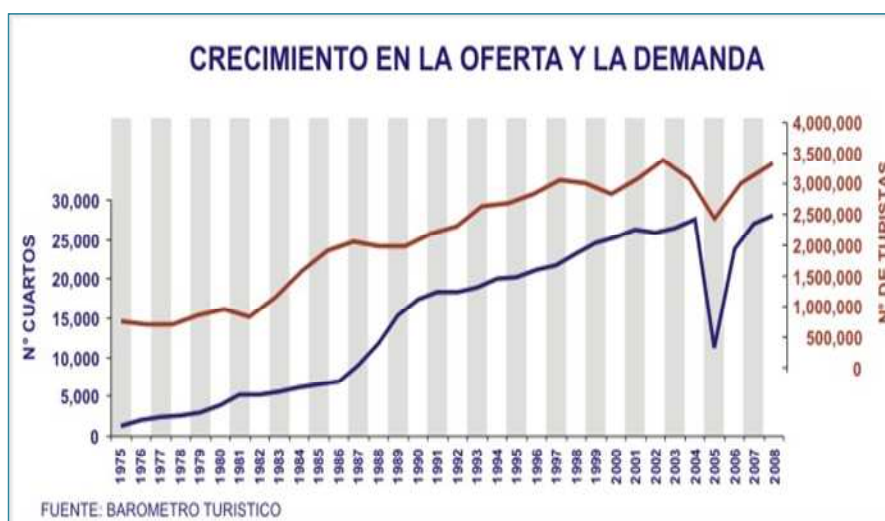
Fuente: Boletín Turístico de Cancún de marzo 2009 Vol. 4.

*Caribe Mexicano Incluye a Cancún.

Cancún es un destino “envejecido” con apenas 40 años de existir, las cifras muestran esta tendencia no solamente en la oferta de hospedaje, sino en el número de turistas recibidos y sobre todo en la derrama generada. Para Jiménez (1998) “es posible aplicarse el diagnóstico de la enfermedad llamada por la ciencia médica Progeri o síndrome de Hudchinson and Gidford en el que un infante de siete años presenta la sintomatología patológica de un anciano de 80 años”. Cancún generaba 1.32 empleos directos en los ochentas y 0.9 en el 2010. En 1999 empezaba a crecer la modalidad de todo incluido en la oferta hotelera, representando un 28%; actualmente esa modalidad abarca el 55% de la oferta (Vanegas, 2009). Puede mencionarse igualmente que el horizonte en el Proyecto Cancún establecía un 80% de infraestructura de hospedaje y un 20 condominal; cifra que fue rebasada para representar, de acuerdo a algunos análisis del, menos del 70% para hospedaje (Moncada, 2009).

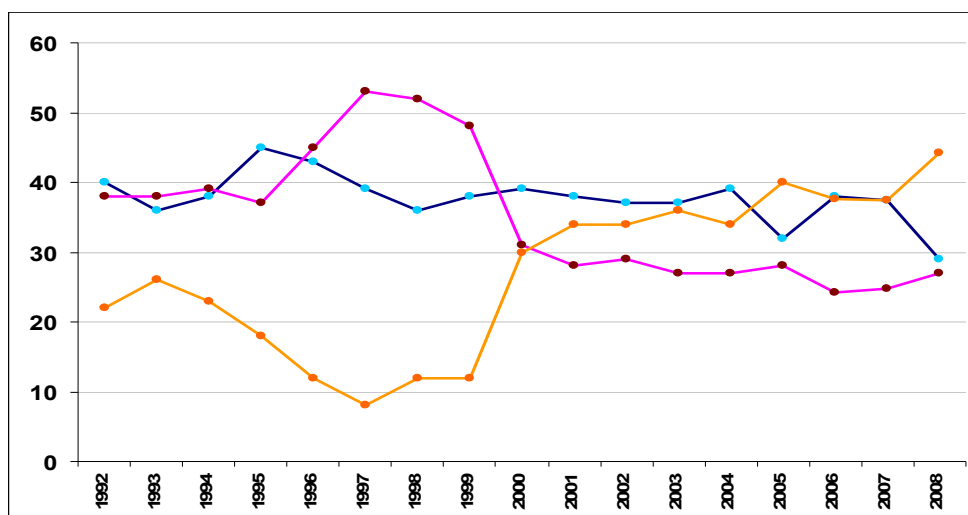
Sin embargo, no son solamente los signos de estabilidad-estancamiento del destino, sino que también hay un problema entre el crecimiento del destino, el crecimiento de la población y los impactos negativos en ésta, del crecimiento turístico.

Ilustración 2. Oferta y demanda en Cancún 1975-2008



Fuente: Vanegas, Marisol (2009). Quién Gana y quién pierde en el negocio del turismo, una aproximación al modelo de desarrollo turístico mexicano. El caso Cancún. 2009. Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza, México.

Ilustración 3. Evolución del turista de Cancún, por nivel de ingreso 1982-2008



Hasta 50,000 USD; De 50,001 a 75,000 USD; Más 75,000.

Fuente: Vanegas, Marisol (2009). Quién Gana y quién pierde en el negocio del turismo, una aproximación al modelo de desarrollo turístico mexicano. El caso Cancún. 2009. Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza, México.

5. LOS PROBLEMAS DEL “ÉXITO”

En 40 años Cancún no solamente se convirtió en el centro turístico más importante de México; también ha impulsado el incremento de la población y generó la concentración en el turismo de la actividad económica de Quintana Roo. Esta actividad se extendió hacia el sur del estado, inicialmente hacia el corredor Cancún-Tulum que recibe el nombre mercadológico de Riviera Maya, y en diez años ha desarrollado una oferta de hospedaje tan grande como la de Cancún, predomina y se facilita en ella el esquema de control de la playa por parte de los hoteles, gracias a los accesos –también privados- desde la carretera hacia los grandes complejos. La dimensión del fenómeno conlleva importantes impactos sociogeográficos (Campos, 2006; Hiernaux, 1999; Jiménez, 1998; García, 1979); y continúa en una nueva fase hacia el Sur. El Caribe Mexicano, que incluye además de Cancún y la Riviera Maya a Cozumel, Isla Mujeres y Costa Maya (al Sur de Quintana Roo), integra la mayor oferta de hospedaje a nivel nacional. También son los destinos que reciben el mayor número de turistas, la mayor cantidad de turistas extranjeros, los que han recibido más inversiones en este campo en las últimas décadas y donde se genera el mayor monto de divisas por concepto de turismo. Cancún marca el inicio de este crecimiento...y también de los impactos.

Tabla 1. Oferta de cuartos en el Caribe Mexicano

Oferta de cuartos del Caribe Mexicano					
Destino	2004	2005	2006	2007	2008
Caribe Mexicano	56,083	59,998	59,462	68,786	71,726
Cancún	27,522	27,488	23,854	28,218	28,371
Riviera Maya	23,512	26,980	30,705	34,765	36,846
Cozumel	3,738	4,205	3,454	4,373	4,373
Isla Mujeres	1,044	1,058	1,182	1,043	1,890
Costa Maya	267	267	267	387	246

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de SEDETUR (2004-2008).

El proyecto de Cancún inició su fase de desarrollo en 1974 y, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, de unas cuantas familias de pescadores al inicio del proyecto, en 2010 la población suma 661,710 habitantes, de acuerdo a INEGI (2011).

En este proceso que implica un poblamiento a partir de una acelerada e intensa inmigración, en el que se privilegia la inversión y donde los recursos y el propio espacio “es visto como factor de ventaja competitiva” (Hiernaux, 2001), se presenta una problemática socioeconómica y ambiental, donde:

- a) la población se encuentra en un difícil proceso para conformarse como comunidad (Ayuntamiento de Benito Juárez, 1990; Jiménez y Sosa, 2008);
- b) el rezago urbano, la falta de servicios y de atención, en donde las necesidades son cada vez mayores, y los esfuerzos se concentran principalmente para la infraestructura turística (Campos, 2004) y por último,
- c) la dinámica propia de la actividad turística que conlleva condiciones laborales¹⁸ e impactos sociales importantes (OMT, 1997; Brenner 2007; Jiménez y Sosa, 2008; IIT-Universidad La Salle Cancún, 2005).

Resulta imposible dejar de sorprenderse ante las cifras del crecimiento demográfico en los “municipios turísticos” del estado e imaginar su significado para las necesidades urbanas y de servicios que representa. Ciertamente no son las inversiones turísticas, de manera directa, las causantes de los rezagos urbanos, de servicios y de atención a la población (Moncada, 2008); pero esas inversiones, promovidas y subvencionadas desde la administración pública, no se acompañan de la creación de infraestructura y servicios que es posible prever que se necesitarán. Esto no sucedió con los 40 años de Cancún, ni en los 15 de Riviera Maya, ni sucede actualmente en Costa Maya. Quintana Roo ocupa uno de los últimos lugares a nivel nacional en el ámbito de cobertura escolar de educación media superior y superior. Si bien la población de los polos turísticos es activa y productiva en una alta proporción, esto no corresponde con condiciones más favorables en calidad de vida; no existen las condiciones para cubrir sus necesidades en servicios urbanos, vivienda, educación, salud, y menos aún en cultura y recreación.

En este sentido, resulta muy ilustrativo el siguiente dato: En Quintana Roo, donde existe una mayor participación de la mujer en la PEA respecto al dato nacional y donde se generan recursos importantes (fiscales, ganancias, pagos de seguridad social, divisas), se reporta un incremento en la tasa de muerte materna y las cifras relativas de las más altas en el plano nacional. Este es un dato utilizado en la medición del desarrollo y la calidad de vida (Belló, 2009); es decir, se trata de una población ocupada, productiva, que aporta recursos, pero tiene una calidad de vida que correspondería a un municipio muy pobre al no contar con los servicios públicos y urbanos.

El Banco Interamericano de Desarrollo se ha referido específicamente a Cancún y la Riviera Maya, y los rezagos sociales y urbanos (BID, 2009:7.):

“[...] el modelo original de CIPs, concebido en los años 70, no contemplaba los impactos ambientales y sociales, ni las necesidades de planificación e inversión fuera de los

¹⁸ Brenner (2007) menciona como problemas de la urbanización turística: el escaso impulso a la economía regional, la degeneración de los ecosistemas costeros, la formación de asentamientos marginados; y sobre el empleo se refiere a su baja calidad y seguridad.

enclaves turísticos, aspectos que también fueron descuidados en los centros tradicionales de playa. Con el tiempo, la escala alcanzada por algunos destinos y el rezago en planificación e inversión pública, que no ha seguido el ritmo de la actividad privada, han puesto en evidencia la presión del crecimiento sobre el territorio, los recursos naturales y la población local”.

Las conclusiones del documento del BID subrayan el problema de falta de recursos y capacidad de acción de gobiernos locales (BID, 2006:9):

“El rápido aumento de la construcción y crecimiento demográfico en los destinos más exitosos, ha puesto en evidencia las limitaciones que enfrentan las autoridades estatales, y en particular las municipales, para gestionar el crecimiento urbano de forma efectiva y dar respuesta a las necesidades de infraestructura básica y servicios públicos”.

En el debate público gradualmente se ha dejado de poner en duda la presencia de importantes impactos ambientales. La contaminación de la Laguna Nichupté, denunciada hace décadas, la destrucción de las dunas costeras con efectos en la pérdida de playas, o la destrucción de manglares y su relación con la protección de la costa, la afectación del arrecife, la intensa deforestación, etc. ya no pueden ser negados o minimizados¹⁹. Estos impactos se derivan principalmente de la sobreexplotación de los recursos, de la sustitución de ambientes naturales por otros para uso turístico o por la expansión urbana (a costa de selva y manglares, principalmente) y de la contaminación directa e indirecta (principalmente por desechos sólidos y líquidos). Los huracanes Gilberto que azotó Cancún en 1987 y Wilma en 2005 constatan la vulnerabilidad del destino y los efectos de las alteraciones ambientales por el uso intensivo del litoral y con construcciones tan cercanas al mar.

La infraestructura y organización urbana no han podido seguir el ritmo del acelerado crecimiento de la actividad, cuyo frenesí ha hecho a un lado incluso instrumentos de ordenamiento costero. Respecto del modelo de apropiación de la playa por parte de los hoteles, la zona hotelera de Cancún resulta ilustrativa; de hecho los accesos y espacios públicos se han reducido y obstaculizado gradualmente al grado de generar protestas ciudadanas²⁰.

¹⁹ Las notas periodísticas se refieren frecuentemente a esta problemática, no solamente notas académicas o declaraciones de las ONG. Por ejemplo, el pasado 12 de enero de 2009, la columna política Veranda de Carlos Velásquez en Excelsior, inicia señalando: “Banobras financiará a municipios para reponer playas de Quintana Roo. La equivocada decisión hace más de 35 años de construir los hoteles de Cancún sobre las dunas de las playas, ha tenido un costo que todavía está lejos de terminarse de pagar, aunque sí habrá una salida de largo plazo [...]”. La legislatura del Estado de Quintana Roo anunció el inicio del proceso para recibir solicitudes presupuestarias de los municipios para que realicen sus aportaciones para las obras de recuperación de playas (Peza, 2009).

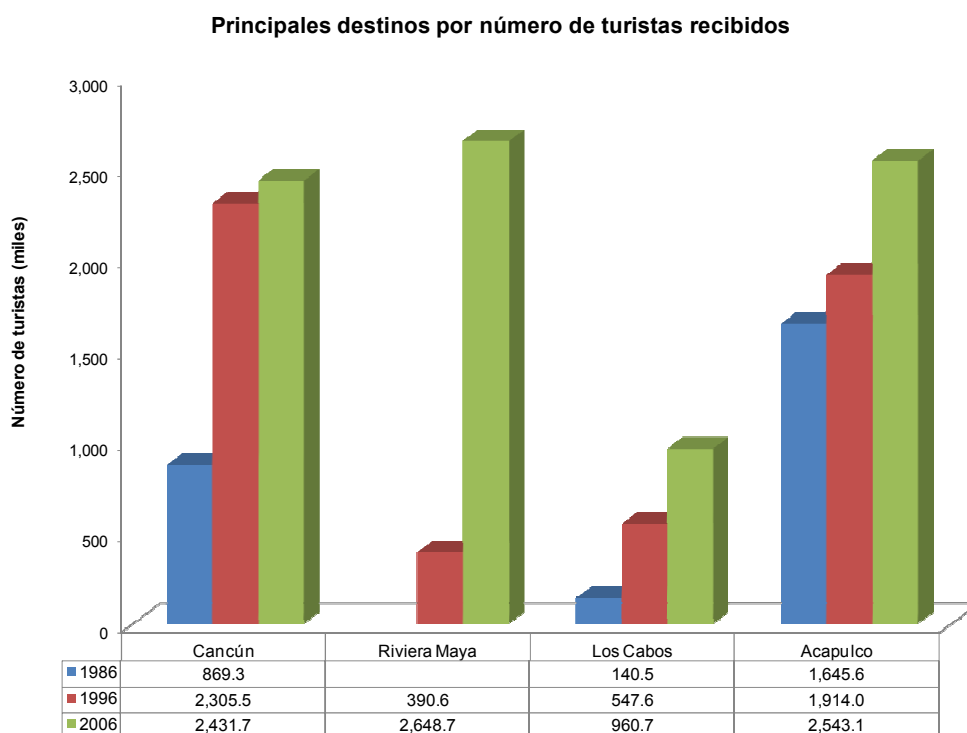
²⁰ Un caso relativamente reciente de protesta ciudadana derivó de la venta de un terreno aledaño a la única playa pública (Playa Delfines o el Mirador) que cuenta con suficiente acceso, amplitud y condiciones para cumplir esa función en Cancún. Esto significaba que reducía a menos de la mitad el espacio utilizado por la población y generó una movilización ciudadana. FONATUR, aparentemente para no asumir el costo político que hubiera implicado, deshizo la venta y conserva el espacio para uso público. (“El periódico”, mayo-noviembre 2007). FONATUR también acaba de recuperar una playa pública que se encontraba en litigio (playa Langosta) porque el concesionario no permitía el acceso público y se amparó contra FONATUR. Fue una de las playas más

No obstante lo anterior, la lectura de un sector de la administración pública y gran parte de las empresas, sobre este crecimiento a lo largo de todo el litoral en el norte del estado, es de “éxito” por el monto de inversión que representa, la oferta de hospedaje y servicios y por el número de turistas que recibe. Esto ha implicado que Cancún es el modelo a seguir. Es decir, el turismo es visto “como una actividad generadora de divisas, un elemento central del sector de exportaciones y una fuente de ingresos fiscales”, y sólo en ese sentido se le mide y valora, no en el de sus impactos (Campos, 2006). En los últimos años, el gobierno mexicano ha insistido en considerar al turismo como un importante factor de impulso a la economía. Cancún es presentado como el destino exitoso a ser replicado. No obstante, encontramos una declinación en el gasto por turista y en los ingresos generados por esta actividad. En 2010 México recibió el mismo monto de divisas por turismo que en el 2005. En el caso de Cancún, no se ha logrado recuperar aún la cifra del 2008, antes de la crisis de la influenza.

En México, durante los últimos años, al interior del poder legislativo, de la administración pública y en el diálogo de ésta con el sector productivo, se ha discutido la conveniencia de brindar al turismo la posición de prioridad nacional. Esto se dirige fundamentalmente a facilitar las inversiones a través de una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre los diversos sectores (SECTUR, 2003 y 2007). Recientemente fue anunciado el inicio de un proyecto en el Noroeste del país, en Baja California. A dicho proyecto (que ha sido cuestionado por su impacto ambiental), se le refiere con frecuencia como “el nuevo Cancún”, o “el Cancún en el Norte” del país, insistiendo en tomarlo como modelo (Enciso, 2011).

populares por estar cerca de la ciudad y tener poca profundidad, hasta que el concesionario cerró los accesos e instalaciones dejándolos para uso privado. (Véase “El periódico”, 15 de noviembre de 2009). Sobre este tema, véase Fernández (2009) y Sosa y Jiménez (2009).

Ilustración 1. Principales destinos por el número de turistas recibidos: 1986-1996-2006²¹.
(Cifras en miles)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de SECTUR (2008).

Otro caso que puede citarse como ejemplo de que la referencia a Cancún no es correcta porque no es posible replicarlo es el caso de Costa Maya. Con la intención de incorporar al Sur de Quintana Roo, rural y pobre, al desarrollo turístico, el gobierno estatal, promueve una serie de estudios que llevan a la definición del área como propicia para un modelo de turismo de baja densidad: Costa Maya. De esta forma, en 2000 publicó el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) de Costa Maya, encargado a la Universidad de Quintana Roo, que define al área como una zona de desarrollo turístico de baja densidad, con un tope de 15 mil cuartos para toda el área; incluye, sin embargo, el muelle de cruceros y determina claramente las áreas para desarrollo urbano. También se elaboró un Plan de Desarrollo Urbano. Un elemento central en este plan es el proyecto de FONATUR para el área. No obstante, como este proyecto no tuvo el efecto esperado de “detonar la inversión” –como en Cancún-, se toma la decisión de modificar el ordenamiento territorial para incrementar las densidades. El crecimiento esperado se retrasa, entre otras razones, por el paso del huracán Dean en el 2007 por la zona. Sin embargo, son claras las diferencias en el tipo de intervención de la administración pública, puesto que en el caso de Costa Maya, en el nuevo contexto, lo que se hace es dar una concesión para la

²¹ Los datos para Cancún en 2006 muestran el impacto del huracán Wilma que redujo la oferta de hospedaje. No se contabiliza Riviera Maya en 1986.

explotación del muelle de cruceros, sin que, a diez años, se haya concretado ninguna inversión federal o estatal, ni siquiera de desarrollo urbano; y no se cubren las necesidades de los servicios públicos para la población local. Solamente se construyó un malecón tras la devastación del huracán Dean (Sosa, 2011).

6. RENOVACIÓN

Cancún es el destino de playa de México más conocido y uno de los de mayor oferta (superado por la Riviera Maya) de México y el mejor posicionado internacionalmente entre los destinos mexicanos. No obstante, enfrenta una fuerte competencia dentro del mismo Caribe Mexicano, por la Riviera Maya y en la región del Gran Caribe, en el ámbito internacional. Su estructura del turismo, corresponde a los paradigmas dominantes en el momento de su creación, al modelo de sol y playa más contemplativo que activo, a una perspectiva economicista para considerar al medio como recursos ilimitados y a su uso intensivo, y a separa del sistema a la comunidad local y sus necesidades como si realmente pudiera instalarse una línea divisoria en el turismo y las comunidades receptoras. Pero sobre todo, la creación de Cancún resulta de una visión de estado interventor muy diferente a la que predomina en la actualidad. Ni las primeras ni esta última condición podrían estar presentes en un ejercicio de planeación turística actual. Y SÍ conducen a la conclusión de que Cancún tendría que renovarse (¿reestructurarse?), para prolongar su vigencia como destino importante en el Caribe Mexicano.

Es necesario revisar el modelo de sol y playa para adaptarlo a las tendencias actuales en las que este concepto se combina con el turismo urbano y turismo cultural, puesto que el perfil del turista actual exige más actividad e interacción. Cancún no cuenta ni siquiera con un museo, carece de señalamientos urbanos y servicios también urbanos (como el transporte, por ejemplo, de calidad)

Se requiere atender los temas ambientales no solamente por cuestiones de salud ambiental y ciudadana sino para evitar una crisis como sucedió en Acapulco. La Laguna Nichupté está a punto de convertirse en un problema para la zona hotelera tras haber pospuesto por veinte años su saneamiento. Los efectos del cambio climático que se están viviendo y se incrementarán las próximas décadas solamente subrayan los problemas que el modelo de apropiación de la playa por los hoteles ha generado.

Es necesario planear y organizar el equilibrio entre oferta hotelera y condominal. La zona hotelera de Cancún estaba planeada para ser 80% hotelero y 20 condominal; sin embargo esta proporción es diferente en la realidad por el incremento acelerado de construcción o conversión

de condominios. Y como en este, en todos los temas es necesario recuperar el estado de derecho en el que se tenga certeza sobre la aplicación de la ley y los ordenamientos y de las sanciones para quien la incumpla. Justo en septiembre del 2011 se vive en Cancún el conflicto legal en el que el propio FONATUR, planificador, pide que se cambien usos de suelo en la zona hotelera y justo en las mismas fechas se está ordenando un estudio que determine si se ha rebasado el número de cuartos de los planes y si es viable incrementar las densidades planeadas (Varillas, 2011). Y en ésta y todas las fechas salen a la luz casos de corrupción y desorden. Continuar un crecimiento fuera de orden y planes, sometería al destino a continuar enfrentando una presión sobre las tarifas hoteleras y de otros servicios, afectando, precarizando toda la economía que gira en un 90% alrededor del turismo.

Todo lo anterior confluye en lo que fue el inicio de Cancún. Su renovación retomando el carácter de Centro Integralmente Planeado, con la presencia de los tres niveles de gobierno para dar certeza sobre el estado de derecho, el orden y los planes, sobre la reformulación de la oferta atendiendo los cambios y tendencias en la demanda, sobre el compromiso real con los temas ambientales.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La política turística ha sido “exitosa” al haber desarrollado uno de sus destinos CIP, Cancún, una posición privilegiada en el contexto nacional y regional del Caribe. No obstante, los costos ambientales y sociales son relevantes. Algunos de ellos son considerados en instrumentos de planeación (federales y estatales) y legislativos. Sin embargo, persiste la asincronía de la ejecución o aplicación de estos instrumentos con el ritmo de crecimiento y características del turismo y sus implicaciones.

Cancún no puede replicarse, las condiciones actuales no son las mismas en el contexto de la política y las acciones de gobierno en el desarrollo de proyectos; el entorno es además más complejo en lo relativo al cuidado al medio ambiente y se enfrenta mayor y más complicada competencia. Finalmente, existen diversos análisis que señalan los desequilibrios e impactos derivados del proyecto Cancún.

Para Cancún se requiere una renovación, retomando el carácter de Centro Integralmente Planeado, con la presencia de los tres niveles de gobierno para dar certeza sobre el estado de derecho, el orden y los planes, sobre la reformulación de la oferta atendiendo los cambios y tendencias en la demanda y sobre el compromiso real con los temas ambientales. Pero sobre todo, es necesario recuperar el objetivo de cualquier plan económico que es abonar a la calidad

de vida de la población. Es tiempo de planear una ciudad turística, no una zona hotelera. Eso es la planeación turística y es lo que requiere la reformulación de Cancún.

OBRAS CONSULTADAS

- AEC (2009) (Asociación de Estados del Caribe): Sobre la AEC. <http://www.acs-aec.org/sobre.htm>. (Fecha de consulta, 9 de noviembre de 2009).
- AYUNTAMIENTO BENITO JUÁREZ (1990): Foro. La migración hacia Cancún. Conformación de una identidad, Ayuntamiento Benito Juárez.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006): El turismo como motor de desarrollo. Departamento Regional de Operaciones II, División General de países (RE2OD3).
- BELLÓ, M. (2009): Mortalidad materna en Quintana Roo. Disponibilidad geográfica de los servicios de salud y condiciones para el acceso oportuno de las mujeres a la atención médica durante su embarazo, parto y puerperio, IQM, Chetumal, Quintana Roo, México.
- BOGGIO VÁZQUEZ, J. (2008): “Planeación estratégica para el desarrollo. El caso de Quintana Roo”, en Universidad del Quintana Roo, Teoría y Praxis, No 5, 2008, UQROO, Chetumal, Quintana Roo, México, pp. 69-84.
- Blázquez, Maciá. (2011) “Una geohistoria de las Islas Baleares” en Blázquez, Maciá y Cañada, Ernest, Turismo Placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico. Editorial Enlace. Managua, Nicaragua.
- BRENNER, L. (2007): “La política turística mexicana y su impacto en el desarrollo nacional y urbano-regional”, en Campos Cámara, Lucía Bonnie (Coordinadora general), Urbanización y Turismo, UQROO- POMARES.
- BUADES BELTRÁN, J. (2006): Exportando paraísos. La conquista turística del planeta, Ediciones La Lucerna, Cataluña, España.
- BUADES, Joan Blázquez, Maciá y Cañada, Ernest. (2011); “El imperio turístico balear, donde “nunca se pone el sol”. En Blázquez, Maciá y Cañada, Ernest, Turismo Placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico. Editorial Enlace. Managua, Nicaragua.
- BUTLER, RICHARD.(1980) “The concept of tourist area cycle of evolution implications for management of resources”, en Canadian Geographer, XXIV, No 1.

- CAMPOS CÁMARA, B. (2006): “Los procesos de urbanización y la geografía del turismo. Una aproximación conceptual”, en Sierra Sosa, Ligia y Roberto Jiménez, Julio (Coordinadores) Migración, Trabajo y Medio Ambiente, México, UQROO- Plaza y Valdés.
- CAMPOS CÁMARA, B. (2004): Procesos de urbanización y turismo en Playa del Carmen. Municipio de Solidaridad. Quintana Roo, Tesis Doctoral, UNAM Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.
- CAREGA VILLESID, L. (1990): Quintana Roo. Una historia compartida, México, Instituto José María Luis Mora.
- CÉSAR DACHARY, A. (2006): Un viaje al pasado por las costas del Caribe Mexicano, México, Universidad de Guadalajara.
- DOMÍNGUEZ, L. (1977): La Fragilidad del sector externo en el desarrollo mexicano. El caso del turismo (1970-1976), Tesis de licenciatura, UNAM, FCPyS, México.
- EL PERIÓDICO (2010b) “La meta, un solo destino. Carlos Joaquín”, Redacción, El periódico, 16 de enero 2010, p 4.
- ENCISO, A. (2011): “Sitian dos megaproyectos turísticos en Cabo Pulmo”, La Jornada, 16 de agosto de 2011.
- FAYOS-SOLA, E. “Política turística en la era de la globalización” en AURIOLES, M. (Coordinador) Mediterráneo Económico. No 5 pp 215-232
- FERNÁNDEZ, A. (2009): Cancún. Las contradicciones socio-ambientales de un desarrollo turístico integralmente planeado en Macías, Carlos y Pérez, Raúl. Cancún. Los avatares de una marca turística global, UQROO-Bonilla Artiga Editores, México, D.F. pp163-224.
- FERREIRA, H. (2005): Construir las regiones, El Colegio Mexiquense-UQROO-CRIM, El Colegio de Puebla- CIAD-El Colegio de Tlaxcala-Integración Editorial.
- GARCÍA DE FUENTES, A. (1979): Cancún. Turismo y subdesarrollo regional, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- GAZTAMBIDE-GÉIGEL, A. (1996): “La invención del Caribe”, Revista Mexicana del Caribe, No.1, México, UQROO.
- GONZÁLEZ MAICAS, Z. (2007): “La Cooperación en el Gran Caribe. La Asociación de Estados del Caribe y sus desafíos actuales”, en SERVIN, A., ISA-CONTRERAS, P. y PEÑA, L. (Coordinadores), Anuario de la Integración Regional de América Latina y El Caribe, Año 6, 2007, Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Centro de Investigaciones

Económicas del Caribe (CIECA), Centro de Investigaciones de Economía (CIEI) Internacional, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

HIERNAUX – NICOLAS, D. (2001): “Du pacifique aux caribes. Tourisme, modes de vie aux littoraux au Mexique”, Téoros, L’Université de Québec a Montreal, Printemps.

HIERNAUX – NICOLAS, D. (1999): “Cancun Bliss”, En Deniss Judd and Susan Fainstein (Eds), The Tourist City, New Haven, CT. Yale University Press, Pp 124:139.

HIERNAUX -NICOLAS, D. (1989): “La dimensión territorial de las actividades turísticas”, en: Hiernaux, Daniel (Compilador) Teoría y Praxis del espacio turístico, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, pp. 51-73.

INEGI (2011): Censo de población y vivienda 2010, Resultados estatales y por municipio.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES TURÍSTICAS DE LA UNIVERSIDAD LA SALLE CANCÚN (2005): Análisis de los flujos migratorios y evaluación de los impactos económicos y sociales de la migración en la zona norte del Estado, Enero de 2005.

JIMÉNEZ, A. Y SOSA, P. (2008): “Coktail Cancún. Impactos del turismo en una comunidad local” en Osorio García, Maribel y Castillo Nechar, Marcelino, Entrono del Turismo, Perspectivas Vol. 3, México, UAEM.

JIMENEZ, A. y SOSA, P. (2006). “Notas sobre las etapas de la investigación del turismo en México” en SECTUR, Análisis del Turismo, diciembre 2006.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. (1992): Turismo. Estructura y Desarrollo, México, MacGraw Hill, 2ª Ed.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. (1998). Desarrollo Turístico y sustentabilidad. El caso de México, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa / Universidad Intercontinental, Segunda edición.

JIMÉNEZ, A. (2005): Cadenas Hoteleras en el Caribe Mexicano, Porrúa.

LOPEZ, F.(1999). “Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico” en Asociación de Geógrafos españoles, Boletín. No 28 pp 23-38.

MARTI, F. (1985) Cancún, Fantasía de Banqueros, México. .

MONCADA, P. (2009a): Diagnóstico sobre desarrollo urbano de la Zona Norte de Quintana Roo, Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez (IMPLAN), Observatorio Urbano Local de la Ciudad de Cancún (OUL), Universidad del Caribe. Cancún, Quintana Roo, México, Avance de investigación.

MONCADA, P. (2009b). Moncada, Pedro. Entrevista realizada a Pedro Moncada el 12 de diciembre de 2009, bajo el tema de resultados económicos del proyecto Cancún.

- OIM (2008): Discusiones sobre la migración en el Caribe, Boletín de la Organización Internacional para las migraciones, 9 de diciembre de 2008, www.iom.int/jahia/Jahia/home. Fecha de consulta, 9 de septiembre de 2009.
- OMT (2011): Barómetro, Enero de 2011.
- OMT. (1997): “Reunión de Líderes del turismo sobre los efectos sociales del turismo”, Informe Final.
- PEZA, A. (2009): “Formalizará Congreso Crédito para Playas”, El periódico, 14 de junio de 2009.
- PEÑA A.R. (2006) Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía. Tesis doctoral en <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/> Fecha de consulta: 5 de octubre de 2011.
- PIERRE-CHARLES, G. (1998): El Caribe Contemporáneo, Siglo XXI.
- SANTOS, M. (2000) La naturaleza del espacio, Ariel.
- SECTUR (2003): Plan sectorial de turismo 2002-2006.
- SECTUR (2007): Plan sectorial de gobierno 2006-2012
- SECTUR-REDES (2000): Estudio de Gran Visión del Turismo en México, Perspectiva 2020, Reporte Analítico, México 2000.
- SOSA, P. “Características socioeconómicas de poblaciones en centros turísticos de rápido crecimiento. Majahual”, Tesis de Doctorado, Instituto de Geografía, UNAM.
- SOSA, P. y JIMÉNEZ, A. (2009): “Crónica de un conflicto anunciado [o (de-nunciado)]. El caso de Playa Delfines”, en Cañada, Ernest (Coordinador), Turismo en Centroamérica: un nuevo escenario de conflictividad, Alba Sur, Managua Nicaragua.
- TORRES, R. (2002): “Cancun’s tourism development from a fordist spectrum of analysis”, Tourist Studies, Vol 2 (I) pp 87-116, London, SAGE publications.
- VANEGAS, M. (2009): Quién Gana y quién pierde en el negocio del turismo. Una aproximación al modelo de desarrollo turístico mexicano. El caso Cancún, 2009, Fondo Mexicano de Conservación de la Naturaleza, México.
- VARILLAS, A. (2011): “Entrevista con Raziel Villegas ex funcionario de PROFEPA”, El periódico, viernes 2 de septiembre de 2011.
- VARILLAS, A. (2009): “Poca autonomía estatal con la Ley de Turismo”, El Periódico, 22 de diciembre de 2009, p3.